

MIN ZHENG GONG ZUO YAN JIU

民政工作研究

常宗虎 著

中国社会科学出版社

民政工作研究

常宗虎 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民政工作研究/常宗虎著. —北京: 中国社会出版社,

2005. 11

ISBN 7—5087—0897—0

I. 民... II. 常... III. 民政工作—研究—中国

IV. D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 129012 号

书 名: 民政工作研究

著 者: 常宗虎

责任编辑: 李春园

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 电传: 66051713 邮购: 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 850×1168mm 1/32

印 张: 11.625

字 数: 258 千字

版 次: 2006 年 1 月第 1 版

印 次: 2006 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7—5087—0897—0/D·312

定 价: 20.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

序 言

奚玉沛

常宗虎请我为他的著作《民政工作研究》写序，尽管深感难以承载这厚重的托付，却无法推脱缘分积淀的信任和情感。翻着一页页散发着纸墨香味的书稿，读着一篇篇浸透着理性思考的文章，不禁触发了些许人生的感喟。时节已经是 2005 年的初冬，窗外的气温很低，寒冷凌厉的北风不时呼啸刮过；但灿烂明亮的阳光同时透过玻璃照进来，铺下了层层暖意。我想大概一个人一生的命运和遭际，也总是这样阳光与风雨同在，冰冻与温暖并存的吧。

书写这篇序言，心头难免感到沉重，但宽慰也悄悄爬上我的心头。说沉重，是因为常宗虎沉疴缠身已经两年多了，他不得不离开了自己眷恋的岗位，专心致力于顽症的治疗。此间，我们不再能够看到他工作状态中的神采飞扬、不再能够听到他研讨问题时的深刻睿智、也不再能够读到他伏案疾书时的才思敏捷。说宽慰，是因为这本书的整理、结集和出版，证明他虽辗转于病榻之侧，亦没有停止思考、没有放弃追求、没有被病魔所打垮。他还是一只猛虎、一个战士、一个辛勤的笔耕者。

我和常宗虎相识成为同事，是一种剪不断的缘分，迄今已经十年有余。1995 年我在民政部安置司工作，当时司里唯一的空缺岗位是办公室的内勤，面对前来应聘的常宗虎，我劝他：你一个博士，从事这样一个收文、发文、打水、扫地、拿报纸的工作，岂不是人才浪费？常宗虎说：我是史学博士，在书斋里、文物中研究，成果在史学圈内相互欣赏，偶有商榷，总感社会价值不大，我认真了解了民政部的职能，主要是为老百姓办事的，我愿意从事这份事业，至于

岗位,三年、五年,总有交流轮换的时候吧。当时,我无言以对。后来,他由安置司调到办公厅担任部领导秘书,于1999年到社会福利和社会事务司任处长,缘分又使我们走到一起。我们一道在多吉才让部长、杨衍银副部长的领导下,拟定关于社会福利社会化的政策、规章,设计“星光计划”方案,度过了一段难以忘怀的充满艰辛又富有收获的时光。2003年8月我结束在重庆的两年挂职回到部办公厅任职时,他已经任办公厅副主任。缘分又使我们走到一起。但我没有在工作岗位上见到他,而是在医院。每次去看望他,我的心中都充满着回忆、痛楚、遗憾和惆怅,多少次在梦中为他祈祷,盼望他早日康复!

在长期的相处过程中,我们感到他是很刻苦,好钻研,又有理想、有志向的人。共事初始,常宗虎就以其渊博的知识面、扎实的理论功底和颇见功力的文笔引起了同事们的注意,但他最为突出的长处还是他的理论思考和政策研究能力,这给我们大家留下了深刻印象。择其要者而言,主要有三个特点:

其一,是其理论成果的丰硕。据不完全统计,常宗虎自1995年以来10年中的主要著述就包括了4本专著,11本合著和散见于报刊、杂志的数十篇文章,我看用著作等身来形容大约并不算太过,收录在这本集子中的就是其中的精华。回过头来看看,既让人震惊,也使人感动,因为这是他把一生中最美好的年华、最精粹的智慧、最浓厚的心血奉献给崇高的民政事业过程中的所思、所想、所得、所获。

其二,是其理论视野的宽广。常宗虎的理论研究课题无论是从时空跨度、或是从专业领域来看,其覆盖范围都很宽广。既有具体业务的调研,也包括宏观全局的阐释;既有实践经验的总结,也包括探索规律的结晶;既有追溯历史的考察,也包括预测未来的描述,涵盖了理论的思考、政策的研讨、国内外的比较,蕴含在其中的

都是对民政事业发展的关切、对民政工作改革的责任、对民政对象权益的关注。

其三,是其理论观点的超前。思想的魅力在于创新,理论的生命在于超前。常宗虎在理论探索中注重创新,善于用世界的眼光、国际的比较来捕捉时代的足迹,研究、把握民政工作的方位。从 20 世纪 90 年代以来,他对我国退役军人安置管理体制模式的思考、对建立完善我国社会福利制度的思考、对民政工作基本思路和基本特性的思考等,都是把民政事业放在经济社会发展新形势和大背景之下,切入民政工作面临的难点、热点问题,力图提出具有前瞻性的答案。特别是他对在社会主义市场经济体制下,我国政府的社会管理职能应具备的思想理念、管理体制、制度设计和组织方式等方面的研究、对民政工作在社会管理中担负的部门职责、主要任务和基本目标等方面的研究,现在看来仍具有很强的启示性。

当然,常宗虎的理论成果,不是凭空得来的,来源于他自身的知识、才气和努力,但更来源于民政事业这片繁荣发展的实践沃土。理论是实践的先导,科学的实践呼唤科学的理论。我们党已经提出了全面实现小康目标,树立和落实科学发展观,构建社会主义和谐社会的目标和要求,而这需要进一步加强社会建设和管理,不断推进社会管理体制创新。正如李学举部长所指出的,民政部门的工作范围主要集中在社会建设和管理领域,在构建社会主义和谐社会进程中职责重大,有许多新的课题值得我们去认真思考、深入研究。民政事业要适应新的形势,取得新的突破、新的发展,就必须有科学的理论、完善的政策和正确可行的工作思路。我们都有责任和义务面对时代带来的挑战,承担起民政事业发展赋予的重任,为民政理论研究之树增添一抹绿色,使理论与那生命之树一样远离灰色,保持常青。

人生无常,世事难料,我们不能永远奢望风雨过后必有彩虹高

挂，苦寒之中总有梅花傲雪，人在命运面前有其脆弱的一面。但我很喜欢海明威说过的一句话，即“人可以被消灭，但不可以被击败。”人的生活道路不会是一帆风顺的，我想每个人都会遇到困厄和挫折。也许从某种意义上说，没有困境的人生不是完整的人生，没有经过困境的考验，很难真正认识生命的意义，把握人生的真谛。但是在艰难时刻，一个人最大的敌人不是贫穷、疾病、挫折或者苦难，而是软弱、屈服、放弃或者怨天尤人，很多时候击败我们的不是别人，而是自己。只要我们心中怀有对生活的希望、怀有对人生的追求、怀有对未来的憧憬，即使我们被困厄和挫折一次次打翻，我们同样可以一次次站起来。我相信，此时此刻正同病痛抗争的常宗虎，对此已经深有感悟。我也相信，时时刻刻都在关爱、关心常宗虎的亲属、朋友、同事们，对此都是感同身受。

此时此刻，窗外凛冽的寒风凋零了万物的枝叶，但撼不动万物的生命。我们没有觉得寒冷，因为心中有梦、身边有温暖、人间有真情，更何况冬天过后，又是万紫千红、阳光明媚的春天！

我们在祈祷，我们在祝福，我们在呼喊！

诚挚祝愿常宗虎早日恢复健康。

2005年11月

目 录

民政综合	1
中国政府社会管理论纲	3
一、中国政府社会管理的范围	3
二、中国政府社会管理的基本理念	15
三、近二十年中国政府社会管理的历史使命	23
四、政府社会管理思维下的民政工作	31
中国社会保障制度的总体思考	40
一、存在问题与原因分析	40
二、目标模式与制度设计	43
三、路径选择与政策建议	49
“公民社会理论”及其对政府社会管理工作的意义	51
一、公民社会理论的基本内容	51
二、公民社会理论的形成	53
三、公民社会理论在中国	55
四、公民社会理论对政府社会管理工作的现实意义	56
从民政工作的实践看社会政策研究的取向	59
一、从民政业务范围的变化看社会政策的预测研究	59
二、从民政决策的实践看社会政策的分析方法	61
三、从民政业务的现状看社会政策的应用研究	62
再论民政工作的主线	64
一、“组织人民群众,建立社会秩序”是现有的各项民政业务— 以贯之的主线	64

二、“组织人民群众,建立社会秩序”能够使民政工作与其他政府工作相区别	67
三、余论	69
对民政工作若干基本问题的思考	70
一、民政工作的目标	70
二、民政工作的任务	72
三、民政工作的特点	74
四、民政工作的社会功能	75
论民政工作的基本思路	79
一、主要理由	79
二、基本设想	81
“基本社会需求”的内涵及其意义	86
一、“基本社会需求”释义	86
二、民政业务的内在结构	88
论民政工作与人民群众社会化权益的保障	91
一、从民政史看民政工作与人民群众社会化权益保障之间的关系	91
二、从发挥社会稳定机制的作用看民政工作与人民群众社会化权益保障之间的关系	93
三、民政部门保障人民群众社会化权益的主要措施	97
“民政工作整合问题”研究述评	99
一、成果:七种说法	99
二、存异:六点分歧	109
三、求同:九大共识	113
社会福利	117
中国社会福利制度的现实选择与未来走向	119
一、“福利”与“社会福利”	119

二、中国社会福利制度基本模式与组织体制的选择	121
三、市场与社会福利	123
四、社会福利事业的政策法规	125
社会福利模式研究评析	127
一、国外关于社会福利模式分类的不同观点	127
二、社会福利模式分类的标准	129
三、各种分类观点的共同性	131
四、旧体制下我国社会福利的双重性	134
关于社会福利社会化几个问题的答辩	138
一、社会福利社会化,有必要吗?	138
二、社会福利社会化,“化”得起来吗?	141
三、社会福利社会化,从哪里做起?	142
四、社会福利社会化,政府干什么?	143
五、社会福利产业化,是耶非耶?	145
福利补贴制度:社区服务的生命线	148
《社会福利机构基本规范》的来龙去脉	152
一、出台背景	152
二、形成过程	153
三、结构和内容	154
四、主要特点	156
怎么看? 怎么办?	
——养老机构入住率情况的调查和分析	160
一、怎么看:入住率情况及其影响因素	160
二、怎么办:提高入住率的主要对策	163
三、怎么把握:需要正确处理的几个关系	165
新中国成立 50 年来中国社会福利事业发展的几点启示	168
一、社会福利概念的科学化	168
二、社会福利事业的社会化	169

三、社会福利生产的曲折历程	171
香港社会福利制度及其启示	176
一、社会福利部门在香港有着重要地位	176
二、社会福利服务体系相当完善	178
三、民间组织在社会福利服务中发挥重要作用	180
四、政府在社会福利服务中的主导作用	183
五、通过改革调整政府与社会组织之间的关系	184
六、香港经验给我们的几点启示	186
内地与香港社会福利产品之比较	189
一、未成年人社会福利	189
二、残疾人社会福利	201
三、老年人社会福利	211
评国外社会福利制度改革中的政府退位倾向	220
一、具体表现	220
二、原因分析	225
三、几点评价	227
斯洛伐克、阿尔及利亚社会救助与社会福利事业考察报告 ...	231
一、两国的基本情况	232
二、斯洛伐克的社会救助和社会福利制度	233
三、阿尔及利亚的社会保护制度	243
四、几点启示	245
全国社会福利理论与政策研讨会综述	249
一、社会福利与社会保障关系的再认识	249
二、社会福利社会化的理论与实践	253
三、社会福利制度的改革问题	256
四、社区福利服务的理论与实践	260
五、农村社会保障体系的建构问题	264
六、政府在社会福利工作中的地位与作用	267

退役安置	271
中国退役军人安置管理体制的模式选择	273
一、目标选择	273
二、任务模式	275
三、管理体制	278
试论退役安置工作的本质	284
一、安置工作的社会属性	284
二、安置工作的特点	287
三、安置工作的社会地位与社会功能	292
政府与退役军人互动关系的演变及其对策	296
一、合作：旧体制下的互动关系	296
二、互利：新体制下互动关系不可逆转的走向	298
三、几点政策建议	302
中国军人安置工作的历史考察	304
一、恢复原籍原业时期	304
二、就地安置时期	308
三、就地遣散自谋职业时期	317
退役军人安置管理体制的国际比较	326
一、安置管理体制的基本类型	326
二、安置管理服务体系	331
三、各国安置管理体制的共性	339
首届全国退役军人安置保障理论研讨会观点综述	342
一、以社区为结合点推进安置工作社会化的基本构想	342
二、关于建立安置精算制度问题	344
三、关于城镇退伍安置工作中计划与市场手段的运用问题	344
四、关于转换思路、拓宽退伍安置渠道问题	346
五、关于退伍安置制度改革中应该注意的若干问题	347

六、关于军休安置管理制度的改革问题	348
七、关于军休服务管理的理论问题	349
八、关于军休所工作	351
九、学理分析	352

附 录

1995 年 7 月—2005 年 7 月主要著述目录	354
一、专著	354
二、合著	354
三、文章	354
后 记	359

民政综合

中国政府社会管理论纲*

在社会主义市场经济体制之下，政府的主要职能是宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务。那么，在中国，政府的社会管理职能究竟包括哪些内容？政府应该遵循怎样的理念和以怎样的制度设计、管理体制和组织方式去履行这些职能？这些问题，既是公共管理科学的基本问题，也是政府更好地履行自身职能之前必须解决的问题，更是中国政府在全面建设小康社会的过程中面临的比较紧迫的问题之一。

一、中国政府社会管理的范围

要弄清中国政府社会管理的范围，必先弄清需要中国政府管理的“社会”的外部界限和内部结构。

一般来说，学术界对“社会”的理解大致上有广义与狭义之别。广义的“社会”，涵盖了一切与人相关的范畴。在那里，除了人及人与人之间的所有关系，在对生物学特征的人进行思考的时候，连同自然界也成了“社会”的环境之一，“自然”也因此成为“社会”的一个部分。狭义的“社会”，是相对于政治、经济、军事、文化而言的，准确地说，就是政府和市场以外的社会。本文讨论的政府社会管理的“社会”应该更接近于后者。

那么，究竟怎样界定“社会”的外部界限和内部结构呢？从

* 本文曾全文发表于《美中公共管理》2005年第1期，部分发表于《中国民政》2003年第7、8、9、10期。

逻辑的角度看，对“社会”的界定可以有两个来源：一是源自中国历史、事实存在的“社会”传统，二是源自西方的、对中国的历史和现实来讲比较虚拟的国家—社会分析框架之下的“社会”。

首先看中国传统的“社会”的外部界限和内部结构。

陈宝良从语源学角度对汉语中“社”、“会”和“社会”释义及其源流的考察颇能揭示“社会”一词的传统内涵。他认为，“社”的含义就其源流来说不外乎指土地之神、乡村基层组织、民间在社日举行的各种迎神赛会、志趣相投者结合的团体和行业性团体；“会”初为人聚集之地，后也指物的相聚，综合而言可指“人与物的聚合”，与“社”自可相通；“社会”是“社”与“会”的并称，语义与“社”、“会”相同。从“社”、“会”和“社会”的演变历史来看，“社”最初“作为一种社神崇拜与地域性的祭祀组织，自先秦出现以来，秦汉两朝，犹有遗存”，但这种意义上的“社”到东晋南北朝时期演化成了“邑”、“邑义”、“邑会”、“义会”等一类带有结义性质、以造像为主要活动内容的佛社。隋唐五代以至宋初私社盛行，在主要从事佛教活动的结社之外，出现了越来越多的主要从事经济和生活的互助活动的结社，而且后者大多保持着春秋二社的祭灶风俗。入宋以后，“以志趣相投而结会的现象更趋普遍，并有取代民间春秋二社、佛教结社之势”。到了明代，志趣相投者的结社成为各式各样的“社”、“会”、“社会”的主流，传统会社活动达到了历史的顶峰。清代时期，会社活动大受压制，只是到清末资产阶级维新变法运动开始，才出现了一个蓬勃发展的阶段，但与此同时，旧式的会社也很快发生质变，为各种新式社团所取代。中国传统观念的“社会”与西方现代意义上的“社会”的嫁接是由日本人完成的。1875年，日本的福源地一郎首次把汉语的